



Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma Lohjan kaupungille

Heikkinen, Ilpo

2012 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma Lohjan kaupungille

Ilpo Heikkinen
Turvallisuusalan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Marraskuu, 2012

Ilpo Heikkinen

Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma Lohjan kaupungille

Vuosi	2012	Sivumäärä	30
-------	------	-----------	----

Tässä opinnäytetyöraportissa selvitetään erityisesti kuntia koskevaa sosiaali- ja terveystoimen varautumista ja valmiussuunnittelua, kuvataan itse opinnäytetyöprosessia ja käydään läpi valmiin työn keskeisintä sisältöä. Toiminnallisen opinnäytetyön tilaajana toimi Lohjan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, jonka kanssa tehtiin yhteistyötä nyt syntyneen valmiussuunnitelman luomiseksi.

Valmiussuunnitelmassa selvitetään kaikki ne toimenpiteet, joilla organisaatio selviytyy erilaisista häiriö- ja poikkeustilanteista sekä pystyy jatkamaan toimintaansa normaalisti. Valmiussuunnittelua ohjaavat lainsäädäntö sekä viranomaisohjeet ja -julkaisut. Tärkeänä osana toimivassa valmiussuunnitelmassa on myös oikein laadittu riskianalyysi. Keskeisimpinä lähteinä kunnan sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnittelussa ovat Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010 ja Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisut.

Lohjan sosiaali- ja terveystoimi kuuluu LOST-alueeseen, mihin kuuluvat Lohjan lisäksi Siuntio, Inkoo ja Karjalohja. Työ suunniteltiin ja tehtiin korvaamaan kaikkien näiden kuntien sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelmat. Työhön saatiin ohjausta ja apua Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselta. Työssä syntynyt Lohjan sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma on osa Lohjan kaupungin valmiussuunnittelua.

Kuntien vastuulla on sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestäminen asukkailleen ja miltei kaikkien häiriö- ja poikkeustilanteiden voidaan katsoa vaikuttavan tavalla tai toisella tämän toimialan varautumiseen. LOST-toimialue järjestää monia erilaisia palveluja kuntiensä asukkaille ja näin ollen varautumisen toimikenttäkin on laaja. Siksi onkin tärkeää laatia ajantasainen ja kattava valmiussuunnitelma näiden tilanteiden varalle sekä päivittää sitä säännöllisesti. Henkilöstön on myös sitouduttava osallistumaan varautumiseen liittyvään koulutukseen ja valmiusharjoituksiin.

Opinnäytetyönä valmistunut LOST-valmiussuunnitelma oli kokonaisuudessaan onnistunut projekti. Lohjan perusturvakeskuksen antaman kirjallisen arvion mukaan opinnäytetyö oli työelämää kehittävä ja valmiussuunnitelma on hyödynnettävissä siinä tarkoituksessa, mihin se on tehty. Opin itsekin projektin aikana varsin paljon niin työhön liittyvästä teoriasta, kuin myös käytännön toimintamalleista valmiussuunnitteluun ja varautumiseen liittyen, joista on toivotavasti hyötyä myös tulevaisuudessa.

Ilpo Heikkinen

Social and health care preparedness plan for the city of Lohja

Year	2012	Pages	30
------	------	-------	----

This thesis report describes especially social and health care preparedness and preparedness planning in municipalities, the actual thesis process and the main content of the project. This action-centered thesis was commissioned by the social and health care unit in the city of Lohja, with whom co-operation was necessary to build the preparedness plan.

The preparedness plan comprises all the actions that an organization needs to survive in different disruption and emergency situations and how it is able to recover and continue its normal routines. Preparedness planning is guided by legislation and different publications by authorities. An important part in a working preparedness plan is a correctly performed risk analysis. The key sources in municipal social and health care preparedness planning are the Security strategy for society 2010 and the publications of the Ministry of Social Affairs and Health.

The social and health care unit in the city of Lohja is part of the LOST area, which Siuntio, Inkoo and Karjalohja are part of in addition to Lohja. The thesis project was planned and completed to replace all the social and health care preparedness plans in these municipalities. The process was guided and supported by the Central-Uusimaa Rescue Department. The finalized social and health care preparedness plan is part of preparedness planning in the city of Lohja.

The municipalities are responsible for creating social and health care services for citizens and almost all of the different disruption and emergency situations can be considered to affect one way or another the preparedness of this unit. The LOST area organizes various services for the citizens of its municipalities and therefore the field of preparedness is also large. For these reasons it is important to create an up-to-date and comprehensive preparedness plan for these situations and update it regularly. The personnel must also take part in preparedness education and drills.

Having been carried out as a thesis project, the LOST preparedness plan was all in all a successful project. According to the written evaluation by the basic security center of Lohja, the thesis was successful in developing working life and the preparedness plan can be utilized for the purpose it has been created for. The project was also educational for the thesis author, not only concerning the theory but also the practical standards of activity associated with preparedness planning and preparedness.

Keywords: Preparedness planning, preparedness, social and health care

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Varautumisen ja valmiussuunnittelun perusteita	6
2.1	Keskeinen lainsäädäntö	7
2.2	Viranomaisjulkaisut	8
2.3	Riskienhallinta ja riskianalyysi	9
3	Keskeisiä käsitteitä	9
4	Lohjan kaupungin valmiussuunnittelu	10
5	Opinnäytetyöprosessi	11
5.1	Työn rajaaminen	12
5.2	Työn luottamuksellisuus	12
5.3	Työn eri osapuolet ja vastuut	12
5.4	Opinnäytetyössä käytetty aineisto ja tiedonhankinta	13
5.5	Opinnäytetyön eteneminen ja eri vaiheet	14
6	Valmiussuunnitelman sisällön kuvaus	14
6.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon uhkakuvia	15
6.2	Valmiustilat ja valmiuden tehostaminen	15
6.3	LOST-organisaatio	16
6.4	Tulosalueiden varautuminen	16
6.4.1	Hallintopalveluiden varautuminen	16
6.4.2	Vanhus- ja sairaalapalveluiden varautuminen	16
6.4.3	Sosiaalipalveluiden varautuminen	17
6.4.4	Terveyspalveluiden varautuminen	17
6.4.5	Erytyspalveluiden varautuminen	18
6.5	Hälytysjärjestelyt	19
6.6	Psykososiaalinen tuki ja palvelut	19
6.7	Ympäristöterveydenhuolto	20
6.8	Johtaminen kriisitilanteissa	21
6.8.1	Kriisiviestintä	22
7	Opinnäytetyön yhteenveto	22
	Kuvaluettelo	26
	Taulukkuuettelo	27
	Liite 1 LOST-valmiussuunnitelman sisällysluettelo	28
	Liite 2 LOST yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelman/opiskelijan arviointi	30

1 Johdanto

LOST on tässä opinnäytetyössä käytetty lyhenne sanoista Lohjan sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alue. Se perustettiin vuonna 2009. LOST tuottaa sosiaali- ja terveyshuollon palveluita neljän kunnan alueella, joista muodostuu LOST yhteistoiminta-alue. Alueeseen kuuluvat Lohja, Karjalohja, Inkoo sekä Siuntio. Työn tavoitteena oli yhteinen sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma kaikille näille kunnille. Työ tehtiin yhteistyössä pääasiassa Lohjan sosiaali- ja terveystoimen eli perusturvan kanssa, mutta itse työn sisältö kattaa koko yhteistoiminta-alueen.

Vilkan ja Airaksisen (2003, 9) mukaan toiminnallinen opinnäytetyö pyrkii käytännön toiminnan ohjeistamiseen, opastamiseen, toiminnan järjestämiseen ja järjeistämiseen. He jatkavat, että työ voi olla esimerkiksi käytännön ohje, ohjeistus tai opastus, kuten turvallisuusohjeistus. Tämän määritelmän perusteella tästä työstä syntyneen valmiussuunnitelman voidaan katsoa olevan toiminnallinen opinnäytetyö.

Käyn läpi tässä opinnäytetyöraportissa työn lähtökohtia, rajaamista, etenemistä, käytettyä aineistoa ja keskeisiä käsitteitä. Selvitän myös valmiussuunnittelun ja varautumisen perusteita, keskeistä lainsäädäntöä ja viranomaisjulkaisuja, aiheeseen liittyvää riskienhallintaa sekä Lohjan kaupungin valmiussuunnittelun yleisiä periaatteita. Lopuksi käyn läpi työstä syntyneen valmiussuunnitelman keskeisintä sisältöä.

2 Varautumisen ja valmiussuunnittelun perusteita

Varautuminen tarkoittaa kaikkia sellaisia hallinnon, elinkeinoelämän, tai jopa yksittäisen kansalaisen suorittamia toimenpiteitä, joilla toimintaa voidaan mahdollisimman häiriöttömästi jatkaa kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumiseen kuuluvat mm. valmiussuunnittelu, uhkien ennalta arviointi ja torjunta, toiminnan palauttamiseen liittyvät järjestelyt, koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen on osa organisaation normaalia toimintaa. Perustan varautumiselle luo voimassa oleva lainsäädäntö. (Parmes ym. 2007, 31.)

Varautumiseen liittyvää suunnittelua kutsutaan yleisesti valmiussuunnitteluksi. Se käsittää laajasti kaiken sen suunnittelun, joka on välttämätöntä organisaation toiminnan turvaamiseksi, toimintavalmiuden kohottamiseksi ja erilaisten turvallisuusuhkien minimoimiseksi. Varautumisella pyritään siis tarkoituksenmukaiseen ja oikeaoppiseen toimintaan kaikissa eri turvallisuustilanteissa. (Parmes ym. 2007, 31.)

2.1 Keskeinen lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnittelua koskeva lainsäädäntö on olennainen työn lähtökohta. Taulukossa 1 on selvitetty toimialan varautumista koskevia keskeisiä lakeja ja niiden tärkeimpiä kohtia:

Laki	Merkitys valmiussuunnittelussa
Valmiuslaki 1991/1080	<ul style="list-style-type: none"> • velvoittaa kuntia valmiussuunnitteluun ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muihin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan tehtävien häiriötön jatkuminen myös poikkeusoloissa (40 §).
Pelastuslaki 2011/379	<ul style="list-style-type: none"> • velvoittaa kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisia niitä koskevissa säädöksissä ensihoito- ja psykososiaalisen tuen palveluiden järjestämiseen sekä onnettomuuden johdosta hätään joutuneiden huoltoon ja majoitukseen (46 § 5 momentti).
Terveystoimilaki 2010/1326	<ul style="list-style-type: none"> • kunnan on sijoitettava riittävästi resursseja terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin (4 §). • sairaanhoitopiiri päättää yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Sairaanhoitopiiri laatii myös yhdessä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman. (38 §.)
Terveystoimilaki 1994/763	<ul style="list-style-type: none"> • kunnan tehtävänä on alueellaan kehittää ja valvoa terveydensuojelua ja turvata asukkaille terveellinen elinympäristö (6 §). • kunnan on yhdessä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa varauduttava ennakkoon erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi (8 §).
Sosiaali- ja terveystoimilaki 1982/710	<ul style="list-style-type: none"> • kunnan on huolehdittava sosiaali- ja terveystoimilain annettujen sosiaali- ja terveystoimien järjestämisestä asukkailleen (17 §).

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnittelua koskeva lainsäädäntö.

Tässä opinnäytetyössä on käytetty vanhaa valmiuslakia 1991/1080. Uusi valmiuslaki 2011/1552 astui voimaan 1.3.2012. Uuden valmiuslain tarkoitus ja yleiset periaatteet ovat edelleen samoja, mutta laki on entistä yksityiskohtaisempi ja asettaa uusia vaatimuksia myös kunnan varautumiselle. Käsittelen seuraavassa lyhyesti uuden valmiuslain tuomat muutokset kunnan sosiaali- ja terveystoimen varautumiselle.

Valmiuslain 2011/1552 57 §:n mukaan sosiaaliavustuksia voidaan keskeyttää tai lykätä enintään kolmen kuukauden ajaksi poikkeusoloissa (57 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä voidaan poikkeusoloissa aluehallintoviraston päätöksellä laajentaa, muuttaa tai siirtää niiden toimintaa. Hoidossa olevia potilaita voidaan myös sijoittaa toimintayksikköön ilman eri määräyksiä ja toimintayksikkö voidaan tarvittaessa antaa kokonaan valtion viranomaisten käyttöön. (86 §.) Poikkeusoloissa lääketehtaat tai muut terveydenhuollon palveluita ja tavaroita tuottavat yritykset voidaan määrätä laajentamaan, muuttamaan tai siirtämään toimintaansa (87 §). Lisäksi poikkeusoloissa kunta voi valtioneuvoston asetuksella luopua erinäisistä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä terveydensuojeluun liittyvien toimiensä vastuistaan (88 §).

2.2 Viranomaisjulkaisut

Valtioneuvosto on laatinut vuonna 2010 päivitetyn version yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta, ja sitä kutsutaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi (YTS). Sen tavoitteena on varmistaa valtiollinen itsenäisyys, ylläpitää yhteiskunnan turvallisuutta ja turvata väestön elinolosuhteet kaikissa turvallisuustilanteissa. Strategia on perusta yhteiskunnan kaikille toimijoille yhteisessä varautumisessa ja kriisijohtamisessa. Keskeinen osa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestämisvastuusta on myös kunnilla. (Aine ym. 2011, 17-18.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tavoitetila ja strategia kaikissa turvallisuustilanteissa mm. seuraavasti:

Väestön toimintakyvylle keskeisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseksi ylläpidetään sairaaloiden, terveyskeskusten, sosiaalihuollon laitosten sekä niiden avohuollon toiminta. Väestö saa kaikissa turvallisuustilanteissa toimintakyvyn kannalta keskeiset sosiaali- ja terveyspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Kiireellisten ja välttämättömien palvelujen saatavuus turvataan koko maassa kaikkina vuorokauden aikoina. Pitkittyneissä häiriö- ja poikkeustilanteissa palveluja voidaan asettaa etusijajärjestykseen ja voimavaroja kohdentaa uudelleen keskeisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Elinympäristöstä aiheutuvien terveyshaittojen syntyä valvotaan ennaltaehkäisevästi. (Valtioneuvosto 2010, 47-48.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on myös valtioneuvoston periaatepäätös, joka on viimeksi päivitetty vuonna 2008. Sisäinen turvallisuus kuuluu Yhteiskunnan turvallisuusstrategian pääkonaisuuksiin. Sillä tarkoitetaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvien rikosten, onnettomuuksien, ympäristövahinkojen ja muiden vastaavien häiriötilanteiden hallintaa sekä torjuntaa. (Aine ym. 2011, 19.)

2.3 Riskienhallinta ja riskianalyysi

Riskien kartoitus eli riskianalyysi on systemaattisesti suoritettavaa uhkien ja niihin sisältyvien riskien yksilöintiä ja arviointia. Sen tarkoitus on selvittää, minkälaisiin uhkiin omassa toiminnassa on syytä varautua. Suunnitelmallinen riskienhallinta tarkoittaa riskien tunnistamista, niiden vaikutusten arviointia, riskien hallintamenetelmien valintaa ja tavoitetasen määrittelyä viranomaistoiminnalle eri turvallisuustilanteissa. Tämä antaa edellytykset ehkäistä haitallisia tilanteita ja valmiudet tehokkaampaan tapahtumien hallintaan ja niistä toipumiseen. Kunnan eri toimialojen valmiussuunnitelmat pohjautuvat kuntakohtaisiin ja alueellisiin riskianalyyseihin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 27.)

Riski on menetys, vahinko tai tappio, joka voi seurata uhkan toteutuessa. Riskin suuruus voidaan ilmaista tapahtuman todennäköisyyden ja tapahtuman seurausten tulona. Riski pyritään näin arvioimaan sen vahingollisuuden tai haitallisuuden perusteella. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 13.)

Tapahtuman todennäköisyys	Tapahtuman seuraukset		
	Vähäiset	Haitalliset	Vakavat
Epätodennäköinen	1. Merkityksetön riski	2. Vähäinen riski	3. Kohtalainen riski
Mahdollinen	2. Vähäinen riski	3. Kohtalainen riski	4. Merkittävä riski
Todennäköinen	3. Kohtalainen riski	4. Merkittävä riski	5. Sietämätön riski

Kuva 1. Riskien suuruuden arviointi (PK-RH.)

LOST-valmiussuunnitelmassa riskianalyysi ja riskien arviointi perustui Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010:ssa (15-16) esitettyihin uhkamalleihin ja vuoden 2011 alussa Lohjan kaupungin tekemään kaupungin yleiseen riskianalyyysiin, mikä laadittiin samalla periaatteella kuin kuvassa 1. Nämä olivat pohjana arvioitaessa sosiaali- ja terveystoimea eniten koskettavia uhkia ja riskejä. Näiden lisäksi yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat muut kunnat lähettivät kaupungistaan ja lähialueeltaan erityispiirteitä huomioitavaksi valmiussuunnitelmaan. Näissä kunnissa ei ole tehty erillisiä riskianalyysejä omaa kuntaa varten.

3 Keskeisiä käsitteitä

Opinnäytetyössä mainitsen muutamia varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyviä keskeisiä termejä, jotka selitän tässä kappaleessa. Työssä on toki useita muitakin keskeisiä käsitteitä, mutta tässä kappaleessa esiteltyjä termejä en ole selittänyt työn muissa kappaleissa. Käsitteiden määrittelyssä lähteenä on käytetty Varautumisen ja väestönsuojelun sanastoa (Ahola ym. 2009) sekä Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopasta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008).

Turvallisuustilalla tai turvallisuustilanteella tarkoitetaan yhteiskunnassa vallitsevaa tilaa. Turvallisuustiloja ovat normaaliolot, häiriötila ja poikkeusolot (Ahola ym. 2009, 54).

Normaaliolot on yhteiskunnan tila, jossa häiriöt ovat korkeintaan pieniä ja ne voidaan hoitaa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Normaalioloissa suoritettavat etukäteisvalmistelut luovat perustan toiminnalle erityistilanteissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. (Ahola ym. 2009, 54.)

Häiriötilalla tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa esiintyy häiriöitä ja joka voi vaatia erityisiä toimenpiteitä viranomaisilta. Häiriötila voi esiintyä valtakunnallisesti, alueellisesti, paikallisesti tai organisaation/laitoksen sisällä. (Ahola ym. 2009, 55.)

Poikkeusoloilla tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa on paljon tai vakavia häiriöitä ja jonka hallitseminen vaatii viranomaisten säännönmukaisista toimivaltuuksista ja voimavaroista poikkeamista. Poikkeusolot ovat määritelty valmiuslaissa 1080/1991. (Ahola ym. 2009, 56.)

Erityistilanteella tarkoitetaan yllättävää tai äkillistä tapahtumaa, joka voi vaarantaa yhteiskunnan tai väestön turvallisuuden ja jonka hallinta voi vaatia tehostettuja viestintä- ja johtamistoimenpiteitä. Erityistilanne voi syntyä normaalioloissa, häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008.)

4 Lohjan kaupungin valmiussuunnittelu

Kuntien merkitys varautumisessa on keskeinen, sillä peruspalvelujen ja muiden yhteiskunnan tärkeiden toimintojen järjestäminen ja ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Kuntien varautumista johtaa kunnanjohtaja ja kunnan eri toimialojen toimialakohtaisesta varautumisesta vastaa toimialajohtaja. Kunnan valmiussuunnittelu voidaan jakaa yleiseen osaan ja toimialakohtaisiin suunnitelmiin. Yleisessä osassa käsitellään kunnan keskeiset tehtävät normaaliajan erityistilanteissa sekä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimialakohtaisia suunnitelmia ovat mm. sosiaalitoimen, terveystoimen, opetustoimen ja teknisen toimen valmiussuunnitelmat. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 19.)

Toimialat vastaavat oman alansa valmiussuunnittelusta ja tarvittavista etukäteisvalmisteluista lainsäädännön sekä oman hallinnonalansa ja kunnanhallituksen yleisten ohjeiden mukaisesti. Suunnitelmissa kuvataan yksityiskohtaisesti eri tilanteiden vaikutukset toimialan tehtäviin kaikissa eri turvallisuustilanteissa ja selvitetään, miten toimintaa voidaan jatkaa keskeytyksittä. (Aine ym. 2011, 97.)

Kuntien on valmiussuunnittelussaan lisäksi otettava huomioon ulkoistettujen palvelujen tuottajien kanssa laaditut palvelusopimukset ja varmistettava, että peruspalvelujen järjestämisessä ja ylläpitämisessä tarvittavat alihankkijat, yritykset ja yhteistyökumppanit ovat huolehtineet omasta valmiudestaan ja ovat käytettävissä myös poikkeusoloissa. Kuntien pitäisikin palvelusopimuksissaan edellyttää palvelun tuottajiensa varautumista ja tukea sitä käytännössä. (Aine ym. 2011, 99.)

Lohjan kaupungin valmiussuunnitelman yleinen osa on viimeksi päivitetty vuonna 2010. Siinä käydään läpi mm. Lohjan kaupungin kokonaistoiminnan päämäärä ja perusajatus, varautumisen ja valmiussuunnittelun perusteet kunnassa, kaupungin yleinen valmiussuunnitteluprosessi ja valmiussuunnittelun koordinointi, kaupungin poikkeusolojen johtoryhmä, tärkeimmät yhteistyöviranomaiset, yritykset ja laitokset jne. Yleisessä osassa on myös kootusti kaupungin eri toimialojen varautumista koskeva keskeinen ja yleinen tieto. Lohjan kaupungin valmiussuunnitelman yleistä osaa täydentävät erinäiset liitteet.

5 Opinnäytetyöprosessi

Sain opinnäytetyön aiheen syksyllä 2010. Työtä lähdettiin suunnittelemaan pääasiassa Lohjan sosiaali- ja terveystoimen yhteyshenkilöni Paula Lintusen kanssa. Uudelle valmiussuunnitelmalle oli tarvetta, koska edellinen oli vuodelta 2005, ja se käsitteli pelkästään Lohjan perusterveydenhuollon varautumista. Näin ollen siitä puuttuivat tärkeinä käsiteltävinä kohtina LOST-alueen muut kunnat sekä sosiaalihuollon varautuminen. Lisäksi vanhassa suunnitelmassa ollut tieto piti päivittää nykyaikaan.

Lähdimme alussa liikkeelle siitä, minkä luonteinen valmiussuunnitelmasta haluttiin, mitä kaikkea siinä on otettava huomioon ja miten työtä rajataan, jottei se kasva tarpeettoman suureksi. Suunnitelma haluttiin kirjoittaa ohje-muotoon siltä osin kuin se olisi mahdollista, koska sen katsottiin olevan käytännön tasolla järkevää. Näin ollen se myös antaisi kunnan varautumisesta vastuussa oleville henkilöille selkolukuista tietoa oikeista ja sovitusta toimintatavoista eri tilanteissa. Huomioonotettavia asioita oli paljon, mutta vähitellen yhteisten tapoamisten pohjalta saatiin kokoon lista eri osa-alueista ja yksityiskohdista, mitä valmiussuunnitelmaan oli sisällytettävä. Tässä suurena apuna olivat useat eri lähteet, joita itsekin olen tässä raportissa hyödyntänyt. Saimme myös käyttöömmme muutaman lähikunnan sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelman, joita vertasimme omaan työhömmä ja mietimme, miten niitä voisi hyödyntää omassa työssämme.

5.1 Työn raja

Työtä on rajattu siten, että se kattaa kaikkien yhteistoiminta-alueen kuntien (Lohja, Inkoo, Siuntio, Karjalohja) sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelmat. Ratkaisuun päädyttiin sen vuoksi, että suunnitelmat olisivat joka tapauksessa olleet hyvin samankaltaisia monelta osin, ja haluttiin välttää turhaa työtä.

Valmiussuunnitelmassa rajausta on tehty siten, että siihen ei ole sisällytetty sosiaali- ja terveystoimen eri yksiköiden omatoimista varautumista eikä myöskään turvallisuussuunnittelua. Tästä johtuen eri yksiköiden pelastussuunnitelmat sekä myös mahdolliset turvallisuussuunnitelmat jäivät tämän työn ulkopuolelle. Näiden eri suunnitelmien väliset erot ja yhteydet toisiinsa kuvataan kuitenkin suunnitelmassa kokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Valmiussuunnitelmalla tarkoitetaan suunnitelmaa, jossa on selvitetty erityistilanteiden, häiriötilojen ja poikkeusolojen vaikutukset organisaation tehtäviin ja toimintaan, sekä miten toimintaa voidaan jatkaa ja järjestelyt normaalioloihin palaamiseksi (Ahola ym. 2009, 77). Pelastussuunnitelmalla tarkoitetaan Aholan ym. (2009, 79) mukaan onnettomuuksien välttämiseksi ja onnettomuustilanteita varten jotakin kohdetta tai tapahtumaa varten laadittavaa toimintasuunnitelmaa. Turvallisuussuunnitelmalla puolestaan tarkoitetaan Aholan ym. (2009, 78) mukaan suunnitelmaa, joka pyrkii parantamaan jonkin kohteen tai alueen turvallisuutta.

Näiden määritelmien perusteella näimme eri suunnitelmien välillä olevan tarpeeksi selkeät erot niiden erottamiseksi toisistaan. Myös Keski-Uudenmaan valmiusyksikön päällikkö Tuomas Pälviä ehdotti niiden erillään pitämistä. Lisäksi käytännön näkökulmasta katsoen valmiussuunnitelma oli jo itsessäänkin tarpeeksi laaja dokumentti liitteineen, jota nämä muut suunnitelmat olisivat vain laajentaneet entisestään.

5.2 Työn luottamuksellisuus

Valmiussuunnitelma on Lohjan kaupungin käyttöön tarkoitettu asiakirja. Salaisiksi luokiteltavia asioita siinä ovat mm. henkilöiden osoitteet ja puhelinnumerot, sekä muutamat yhteistyötahojen luottamukselliset materiaalit, jotka liittyvät valmiussuunnitelmaan (esim. Lohjan tietohallinnon valmiussuunnitelma). Muutoin valmiussuunnitelman sisältöä ja siihen liittyvää materiaalia voidaan kuvata tässä opinnäytetyöraportissa.

5.3 Työn eri osapuolet ja vastuut

Valmiussuunnitelman laatiminen oli niin iso kokonaisuus, että työtä ja vastuualueita päätettiin jakaa tasaisesti opinnäytetyön tekijän ja työn tilaajan eli Lohjan perusturvakeskuksen

kesken. Periaate työn jakamisessa oli, että vastuualue on omille oppimistarkoituksille ja tiedoille sopiva, sekä mikä on käytännöllisesti katsoen järkevää. Esimerkiksi opinnäytetyön tekijän ei kannata tässä tapauksessa ryhtyä selvittämään valmiussuunnitelmaa varten LOST-toimialueen väestönsuojia ja majoitustiloja, koska Lohjan perusturvakeskuksen on helpompaa hankkia se tieto itse. Tarkemmat vastuualueet on eritelty alla olevassa taulukossa 2.

Osapuoli	Vastuualue
Opinnäytetyön tekijä	<ul style="list-style-type: none"> • valmiussuunnitelman pohjan luominen (eri osa-alueet, yleinen sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnittelua koskeva tieto, vanhojen tai olemassa olevien valmiussuunnitelmien hyödyntäminen) • selvittää valmiussuunnitelman ja varautumisen perusteet, käsitteet, riskianalyysi, valmiustilat, keskeiset lait ja viranomaisjulkaisut jne. • kaiken tuotetun materiaalin läpikäynti ja yhteen liittäminen.
Lohjan sosiaali- ja terveystoimi sekä yhteistyökumppanit	<ul style="list-style-type: none"> • organisaation ja johtosuhteiden määrittely eri valmius- ja turvallisuustilanteissa • toiminnan muutokset ja henkilöstön käyttö eri valmiustilanteissa • viesti- ja tietoliikenne • tiedotusjärjestelyt • materiaalin hankinta ja huolto • sairaankuljetukset • varavoiman, ensiapuasemien ja väestön majoitustilojen varaukset, suunnittelu ja tarkistaminen.

Taulukko 2. Osapuolet ja vastuut valmiussuunnitelman laatimisessa.

5.4 Opinnäytetyössä käytetty aineisto ja tiedonhankinta

Varautumista ja valmiussuunnittelua käsittelevää aineistoa on olemassa kohtalainen määrä, mutta kunnallista ja ennen kaikkea sosiaali- ja terveystoimea käsittelevää valmiussuunnittelua ei ole yhtä runsaasti tarjolla. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut eniten toimialan valmiussuunnitteluun liittyvää aineistoa.

Ennen työn aloitusta minulla oli melko hyvä käsitys pääasiallisista tietolähteistä opinnäytetyötä varten, mutta Lohjan kaupungin perusturvan sisältä ja yhteistyökumppaneilta sain myös jonkin verran materiaalia käyttöön työtä varten. Organisaation sisäistä tai yhteistyökumppaneilta saatua materiaalia käytettiin työssä kuitenkin enimmäkseen vain viittauksiin ja ristiriitaisuuksien välttämiseen eri suunnitelmien kanssa.

Opinnäytetyötä varten pääasiallisina tietolähteinä on käytetty Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010:tä ja Sosiaali- ja terveysministeriön valmiussuunnittelua koskevia julkaisuja ja op-paita. Työn aikana Lohjan sosiaali- ja terveystoimen kanssa järjestetyissä tapaamisissa minulle annettiin käytettäväksi organisaation sisäistä ja yhteistyökumppaneiden materiaalia. Osaa materiaalista on käytetty myös siten, että niitä on hyödynnetty yhdenmukaistamaan monia varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvistä toimenpiteistä LOST-valmiussuunnitelmaa varten ristiriitaisuuksien välttämiseksi.

Osa materiaaleista on salaiseksi luokiteltuja ja vain viranomaiskäyttöön tarkoitettuja, joten niiden tietoja ei voida tässä opinnäytetyöraportissa käsitellä.

5.5 Opinnäytetyön eteneminen ja eri vaiheet

Itse työ eteni pääasiassa yhteisissä tapaamisissa tehtyjen päätösten ja luodun materiaalin, sekä omatoimisen työn kautta. Minulla oli jo ennen työtä varsin hyvä käsitys tärkeimmistä lähteistä työtä varten, joten omalla kohdalla kyse oli pitkälti tärkeimmän tiedon keraamisesta ja kokoamisesta työhön. Toki kokouksissa piti tätä ennen suunnitella työtä muilta osin ja päättää mm. mikä on eri osapuolten vastuu työssä. Tapaamisissa oli mukana aina vähintään minä ja yhteyshenkilöni Paula Lintunen Lohjalta, ja muutaman kerran myös mm. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen valmiusyksikön henkilöitä, Lohjan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen organisaation ihmisiä sekä LOST-alueen muiden kuntien edustajia. Näissä säännöllisissä tapaamisissa työn sen hetkistä nykytilaa tarkasteltiin ja päätettiin, miten työtä lähdetään jatkamaan eteenpäin.

Siinä vaiheessa, kun olimme saaneet valmiiksi ensimmäisen version työstä, se lähetettiin Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen valmiusyksikköön ja Lohjan sosiaali- ja terveystoimen johtoryhmään kommentoitavaksi. Näistä saadut kommentit olivat enimmäkseen positiivisia, eikä suurille muutoksille ollut tarvetta.

6 Valmiussuunnitelman sisällön kuvaus

Seuraavaksi käyn läpi LOST-valmiussuunnitelman sisältöä. Olen pyrkinyt käymään läpi nimenomaan työn keskeisimpiä kappaleita ja niiden sisältöä. Olen jättänyt pois sellaisia kappaleita

ja asioita, joiden läpi käyminen olisi jäänyt pinnalliseksi ja joiden sisältö koostui itse valmiussuunnitelmassa enimmäkseen nimistä, osoitteista, puhelinnumeroista, erilaisista tunnuksista, pelkistä yksittäisistä taulukoista, kaavioista jne. Valmiussuunnittelun ja varautumisen perusteita, lainsäädäntöä ja viranomaislähteitä, sekä riskianalyysiä olen jo käynyt läpi luvussa kaksi, joten niitä en enää käsittele työn sisällön kuvauksen yhteydessä, vaikka ne työhön olennaisesti kuuluvatkin. Koko LOST-valmiussuunnitelman sisällysluettelo on nähtävissä tämän raportin lopusta liitteenä (sivumäärä 39).

6.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon uhkakuvia

Lähes kaikki erityistilanteet vaikuttavat suurella todennäköisyydellä jollain tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Suuronnettomuus tai epidemia kasvattaisi ainakin hetkellisesti paikallisen ja alueellisen sairaanhoidon tarvetta. Huono ja pitkittynyt kansallisen tai kansainvälisen talouden tilanne voisi johtaa lääkkeiden, sairaalatarvikkeiden sekä -laitteiden ja niiden varaosien puutteeseen. Tämä hankaloittaisi sosiaali- ja terveystalouden tuottamista. Erityisesti sotatilanteessa tai sodan uhan alla lasten päivähoidon, lastensuojelun, invalidihuollon, kotipalvelujen ja toimeentulotuen tarve kasvaisi. Lisäksi ensiavun, sairaansijojen, sairaankuljetuksen ja terveystalouden tarpeet lisääntyisivät. (Ström 2007, 31.)

6.2 Valmiustilat ja valmiuden tehostaminen

Häiriö- ja erityistilanteiden sekä poikkeusolojen hallitsemiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta nostetaan joustavasti ja portaattomasti (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 12). Kunnan johdolla on oltava tiedossa eri laitosten ja virastojen toimintavalmius eri turvallisuustilanteissa, jotta niiden valmiustilaa voidaan säädellä tilanteen edellyttämällä tavalla (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 8).

Perusvalmius on valmiustila, joka luodaan ja ylläpidetään normaaliaikana. Perusvalmiudessa on luotu suunnitelmat kriisitilanteita varten, toimintaa on harjoiteltu ja muut ennakkojärjestelyt ovat kunnossa. Tavanomaiset onnettomuus- ja häiriötilanteet hoidetaan perusvalmiudessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 12.)

Tehostetussa valmiudessa ryhdytään valmiuden kohottamistoimenpiteisiin. Tällöin johtamisvalmiutta ylläpidetään jatkuvasti ja toimintaa tehostetaan uhkaavan tai jo syntyneen tilanteen hallitsemiseksi. Esimerkiksi erilaiset suuronnettomuudet edellyttävät usein tehostettua valmiutta, koska hoitoa tarvitsevien henkilöiden määrä on normaalia suurempi eikä tilanne ole hallittavissa perusvalmiuden järjestelyillä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 12.)

Täysvalmius on valmiustila, jossa kaikki resurssit on otettu käyttöön tilanteesta selviytymiseksi. Resurssit eivät aina ole kuitenkaan riittäviä, jolloin voi olla tarpeen vähentää, lakkauttaa kokonaan tai muuttaa palveluja ja kohdentaa resursseja uudelleen. Täysvalmius edellyttää usein äärimmäisiä onnettomuustilanteita tai poikkeusoloja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 12.)

6.3 LOST-organisaatio

Perusturvakeskusta johtaa perusturvajohtaja. Perusturvakeskuksessa on viisi tulosaluetta, joita ovat hallintopalvelut, vanhus- ja sairaalapalvelut, sosiaalipalvelut, terveystalvet ja erityispaalvelut. Valmiussuunnittelusta ja toiminnan johtamisesta eri valmiusasteissa vastaa johdon koordinaatioryhmä (JOKO). (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 11.)

6.4 Tulosalueiden varautuminen

Perusvalmiudessa tulosalueet toimivat omina yksikköinä. Toimintoja pyritään hoitamaan mahdollisimman pitkään normaaliajan johto- ja toimivaltasuhteilla. Tulosalueiden johtajat toimivat perusturvajohtajalta tulevien ohjeiden mukaan. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 12.)

LOST-alueella valmiuden kohottamiskäskyn tehostettuun tai täysvalmiuteen antaa joko Lohjan kaupungin johtoryhmä tai Lohjan sairaanhoitoalueen valmiusryhmä, joka johtaa poikkeus-oloissa alueen sairaaloiden ja terveyskeskusten toimintaa keskitetysti (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 12).

6.4.1 Hallintopalveluiden varautuminen

Hallintopalvelujen tulosityksiköitä ovat hallinto-, asumis- ja kehittämispalvelut. Perusvalmiudessa normaaliajan häiriötilanteet hoidetaan normaaleilla resursseilla tehtäviä priorisoiden. Henkilöstöä voidaan myös siirtää toisiin tehtäviin. Tehostetussa ja täysvalmiudessa tulosityksiköiden toiminta supistetaan minimiin ja henkilöstö siirretään pääosin muita tehtäviä varten (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 14.)

6.4.2 Vanhus- ja sairaalapalveluiden varautuminen

Vanhus- ja sairaalapalveluihin kuuluvat vanhustalokuntien hallinto, vanhusten avopalvelut, vanhusten asumis- ja laitospalvelut ja sairaalapalvelut, johon kuuluvat vuodeosastot. Kaikissa valmiustiloissa vuodeosastot ovat valmiudessa vastaanottamaan Lohjan sairaanhoitoalueen toipilasvaiheen ja yleistilaltaan vakaat potilaat. Tehostetussa valmiudessa vuodepaikkoja lisä-

tään 25 % kahden päivän sisällä, ja täysvalmiudessa 50 % kahden - kuuden päivän sisällä. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 19.)

6.4.3 Sosiaalipalveluiden varautuminen

Sosiaalitoimen valmiussuunnitelmassa kuvataan toimintojen jatkuvuuden turvaaminen ja sosiaalitoimen erityistehtävät. Näitä erityistehtäviä ovat väestön ruokahuolto, majoitus, vaatetus ja muu perushuolto kriisitilanteissa sekä psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestäminen yhteistyössä terveydenhuollon kanssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 20.) Velvollisuus erityistehtäviin perustuu pelastuslakiin 2011/379.

LOST-alueen sosiaalipalvelujen tulosalueen keskeisiä palveluja ja toimintoja ovat sosiaalipalvelujen hallinto, aikuissosiaalityö, lapsiperhetyö, lastenvalvonta, Kokkokallion tukikoti, nuorten vastaanottokoti, perhekuntoutusyksikkö ja työllistämispalvelut. Normaaliajan häiriötilanteissa valtaosa palveluista tuotetaan normaalisti. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 15.)

Tehostettuun valmiuteen siirrytään kahden vuorokauden sisällä käskystä. Palveluja supistetaan voimakkaasti ja osa lakkautetaan. Vain välttämättömien peruspalvelujen saatavuus turvataan. Perustoimeentulotuen palvelujen järjestämisessä voidaan tarvittaessa käyttää vaihtoehtoisia palvelumuotoja. Vapautuva henkilöstöresurssi käytetään välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseen ja tarvittaessa lakisääteisten erityistehtävien hoitoon. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 16.)

Täysvalmiuteen siirrytään 2-6 vuorokauden sisällä käskystä. Poikkeusoloissa vain välttämättömät peruspalvelut tuotetaan. Muista palveluista vapautuva henkilöstö kohdennetaan välttämättömien peruspalvelujen turvaamiseen ja sosiaalitoimen erityistehtäviin. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 16.)

6.4.4 Terveyspalveluiden varautuminen

Terveydenhuollon laitosten on tarvittaessa nopeasti pystyttävä lisäämään toimintaansa 25 %:lla normaaliolojen erityistilanteen hoitamiseksi kahden vuorokauden sisällä. Poikkeusoloissa hoitokapasiteettia on kyettävä nostamaan kuuden päivän sisällä 50 %:lla normaalioloihin verrattuna. Poikkeusoloissa valmiuslaki antaa viranomaisille mahdollisuuden korostaa tiettyjä tehtäviä samalla kun osa tehtävistä saatetaan joutua lakkauttamaan kokonaan. Valtioneuvosto voi poikkeusoloissa esimerkiksi määrätä mitä tahansa sairaalaa tai terveyskeskusta muuttamaan tai lopettamaan toimintansa, tai antamaan laitoksen mm. puolustusvoimien käyttöön. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 15-16.)

Terveysthuollon varautumisessa ja valmiussuunnittelussa sairaanhoitopiiri vastaa yhteistyössä alueen terveyskeskusten kanssa terveydenhuollon valmiussuunnittelun erityisosaamista vaativista tehtävistä sekä alueellisen valmiussuunnittelun yhteensovittamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 45). LOST-alueen valmiussuunnitelmassa erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, ettei suunnitelma ole ristiriidassa Lohjan sairaanhoitoalueen poikkeusolojen valmiussuunnitelman kanssa mm. toimivien johtosuhteiden, hälytysjärjestelyjen, toiminnan koordinoinnin ja materiaalivarausten vuoksi (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 9).

LOST-alueen terveysthuollon tulosalueen toimintoja ovat hallintopalvelut, päivystys, avosairaanhoito, työterveyskeskus, terveyden edistäminen, suun terveydenhuolto, kuntoutus ja veteraanipalvelut. Normaaliajan kriisitilanteissa tehostetaan tarvittaessa päivystystä ja avosairaanhoitoa. Terveysasemia käytetään ensiapuasemina. Terveyden edistämisen palveluja supistetaan tarvittaessa muiden palvelujen pysyessä ennallaan. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 17.)

Tehostetussa ja täysvalmiudessa LOST-alueella on nimetty terveysasema ensisijaista ensiapua varten. Terveysthuollolle on asetettu mm. pelastuslaissa 2011/379 velvollisuus lääkinnällisen pelastustoiminnan ja sairaankuljetuksen järjestämisestä erilaisissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa. Lohjan sairaanhoitoalueen kanssa on sovittu, että sairaala lähettää onnettomuuspaikalle aina oman lääkintäryhmänsä ja sairaankuljetusyksikkönsä. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri voi tarvittaessa avustaa lähettämällä omat yksikkönsä onnettomuuspaikalle. Lisäksi käytetään LOST-alueen kuntien sopimuspalokuntien kenttälääkintään koulutettuja ensivastaryhmiä. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 18.)

Hätäkeskuksella on tärkeä rooli suuronnettomuustilanteissa, kun koko hätäkeskusalueelta hälytetään sairaankuljetuskalustoa onnettomuuspaikalle (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 23). Hälytykset ja kaikki tehtävät tulevat hätäkeskuksen kautta. Hätäkeskus myös koordinoi pelastus- ja sairaankuljetusyksiköiden sekä vapaaehtoisen pelastuspalvelun (esim. SPR:n Lohjan osaston ensiapujoukkueen) toimintaa alueella. SPR:n Lohjan osaston ensiapuryhmien toimialueita ovat ensiapu, etsintä, SPR:n kotimaan apu, henkinen ensiapu ja majoitus. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 18.)

6.4.5 Erityispalveluiden varautuminen

Erityispalveluiden tulosthuollot ovat erityispalveluiden hallinto, perheneuvola, päihde- ja mielenterveyspalvelut, vammaispalvelut sekä sijaisvälitys. Perheneuvola osallistuu psykososiaalisen tuen antamiseen ja toimii psykososiaalisen tuen keskuksena. Mielenterveyskuntoutujat ja kehitysvammaiset tarvitsevat eri kriisitilanteissa erityistä huomiota, koska heidän normaali-

lit päivärutiinit voivat muuttua merkittävästi ja osa toiminnoista saatetaan jopa joutua lak-kauttamaan. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 17.)

6.5 Hälytysjärjestelyt

Kunnan ja sen toimialojen hälytysjärjestelyjen tarkoitus on riittävien resurssien turvaaminen tilanteen kontrolloimiseksi. Peruseriaate sisäisessä hälyttämisessä on, että äkillisessä ja nopeasti havaittavassa erityistilanteessa on tehtävä heti ilmoitus esimiehelleen sekä tarvittaessa kunnan ja toimialan johtajille sekä viestinnästä vastaaville henkilöille. (Korhonen 2010, 22.) Organisaation sisäiseen ja sidosryhmien hälyttämiseen voidaan käyttää hälytyskaaviota. Se voi tarkoittaa pelkistettynä esim. listaa hälytettävistä henkilöistä yhteystietoineen. Kunnassa jokaisella toimialalla voi olla kunnan yleisen hälytyskaavion lisäksi oma toimialakohtainen hälytyskaavionsa. (Korhonen 2010, 24.)

Terveystenhuoltoa koskeva organisaation ulkopuolinen viranomaishälytys saadaan pelastuslaitoksen tilannekeskuksesta. Organisaation sisäisessä kriisitilanteessa tehdään heti ilmoitus esimiehelle ja johtavalle ylilääkärille. Johtava ylilääkäri päättää yhdessä perusturvajohtajan kanssa mahdollisen jatkohälytyksen laajuudesta ja ottavat tarvittaessa yhteyttä sosiaalipalveluihin. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 10.) LOST-valmiussuunnitelmaa varten on tehty omat hälytyskaaviot Lohjan terveyskeskukselle, sosiaalitoimelle ja psykososiaalisen tuen keskukselle.

6.6 Psykososiaalinen tuki ja palvelut

Psykososiaalinen tuki ja palvelut on yleistermi kaikelle sille toiminnalle, jota järjestetään yhdyskuntaonnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun erityistilanteen ihmisiin kohdistuvien seuraamusten rajoittamiseksi ja tapahtumasta aiheutuvan psyykkisen stressin lieventämiseksi. Tavoitteena on vähentää niin yksilölle kuin yhteiskunnalle aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Toiminta voidaan jakaa psyykkiseen tukeen, sosiaalityöhön ja -palveluihin sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja muiden hengellisten yhteisöjen tarjoamaan hengelliseen tukeen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 12.)

Arkielämässä tapahtuvia traumaattisia kriisejä voivat olla esim. vakavat onnettomuudet, äkilliset kuolemat ja väkivallan kohteeksi joutuminen. Normaaliajan häiriötilanteissa ja erityistilanteissa on myös olemassa suuronnettomuuden vaara, kuten esim. vaarallisen tartuntatauti-epidemian leviämisen uhka. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 10.) Edellä mainituissa tilanteissa LOST-alueella toimitaan valmiussuunnitelman liitteestä löytyvän kriisinhoitopolun mukaisesti (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 21).

Suuremmissa kriisi- ja onnettomuustilanteissa tai poikkeusoloissa LOST-alueen psykososiaalinen tuki ja palvelut nostaa valmiuttaan tehostettuun tai täysvalmiuteen. Tällöin normaaliajan tehtävät lopetetaan ja siirrytään päivystysluonteiseen toimintaan. Tarvittava määrä psykososiaalista tukea antavia henkilöitä kutsutaan perheneuvolaan, joka toimii psykososiaalisen tuen keskuksena. Sieltä henkilöstöä voidaan lähettää kentälle. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 21.)

6.7 Ympäristöterveydenhuolto

Ihmisen terveyteen vaikuttavat paitsi oma perimä ja elämäntavat myös monet ulkopuoliset tekijät. Elinympäristössä olevat tekijät eivät saisi aiheuttaa haittaa ihmisen terveydelle. Tällaista yksilön ja hänen ympäristönsä terveyden suojelua kutsutaan ympäristöterveydenhuolloksi. (Ström 2007, 36.)

Suunnitelma ympäristöterveydenhuollon erityistilanteisiin varautumisesta on laissa säädetty kunnan terveydensuojeluviranomaisen vastuulle. Erityistilanteen luonteeseen kuuluu tilanteen yllättävä ilmeneminen ja se voi vaatia erityisasiantuntemusta sekä normaaleja rutiineja ylittäviä resursseja. Suunnitelmassa tulisi pyrkiä ennakoimaan mahdolliset erityistilanteet mahdollisimman tarkasti, luotettava eri erityistilanteiden esiintymisen todennäköisyys ja laatia tarkat toimintaohjeet erityistilanteiden varalle. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 22.)

Kunnan ympäristöterveydenhuollon muita tehtäviä erityistilanteissa ovat:

- arvioida erityistilanteen aiheuttamat terveyshaitat ja antaa määräyksiä haitan ehkäisemiseksi sekä poistamiseksi,
 - tiedottaa erityistilanteesta oikea-aikaisesti ja rehellisesti: oltava valmius niin yksilöä kuin koko väestöä koskevaan tiedottamiseen sekä tiedon antamiseen muille viranhaltijoille, lehdistölle jne.,
 - asiantuntija-avun antaminen muille viranomaisille; pelastustoimi, poliisi, ympäristönsuojelu, sosiaali- ja terveydenhuolto, opetustoimi,
 - tilanteen ja ympäristön seurannasta huolehtiminen terveydellisyysnäkökulmasta sekä
 - määräysten antaminen erityistilanteiden hallitsemiseksi ja torjumiseksi.
- (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 24.)

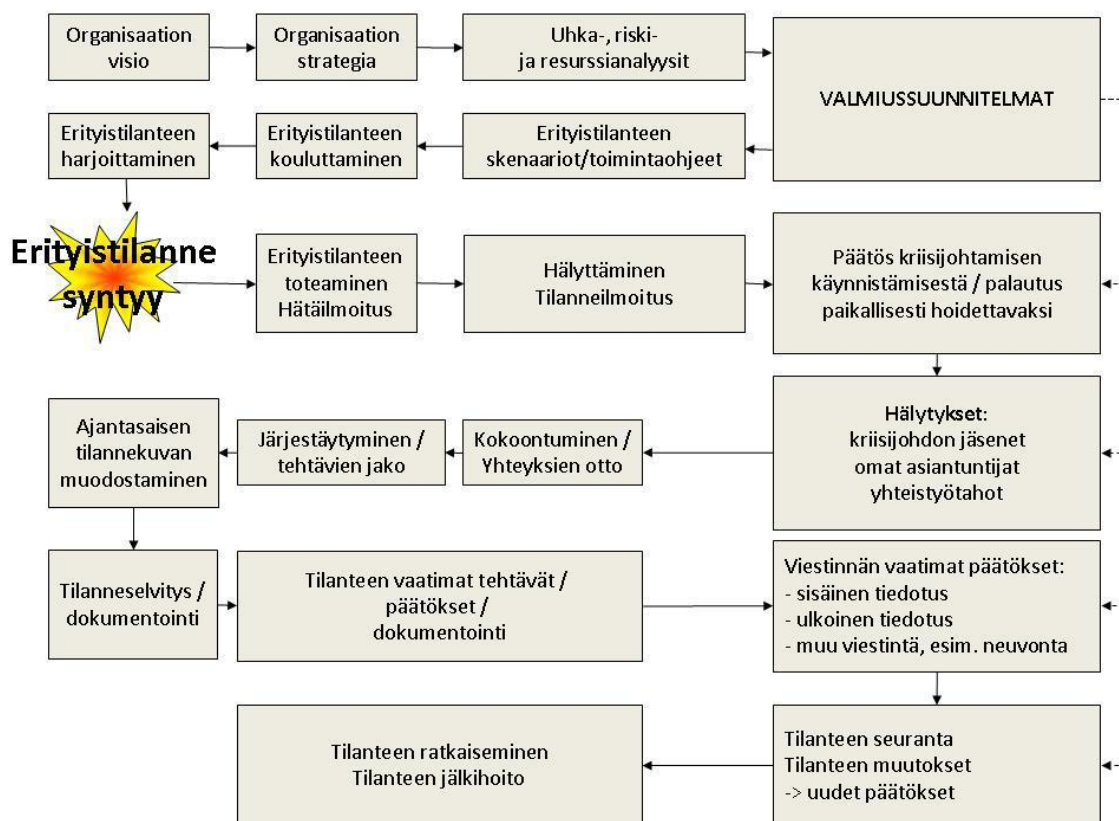
Lohjan kaupungin ympäristökeskus on tehnyt ympäristöterveydenhuollon erityistilanteiden ja poikkeusolojen valmiussuunnitelman. Suunnitelma on liitetty osaksi LOST-alueen valmiussuunnitelmaa.

6.8 Johtaminen kriisitilanteissa

Kriisijohtaminen on toimintamalli kriisitilanteen johtamisesta (Korhonen 2010, 9). Kuntaa johdetaan erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman pitkään normaaleilla organisaatioilla ja päätöksentekojärjestelyillä. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa kunnan vastuulle voidaan asettaa uusia tehtäviä, joita kunta ei normaalisti tekisi. Lähtökohtaisesti kunta vastaa kuitenkin poikkeusoloissakin samojen palvelujen tuottamisesta kuin normaaliaikana. (Korhonen 2010, 14-15.)

Kunnan toimivaltaisten toimialajohtajien tulisi kokoontua johtoryhmässä, jota johtaa kunnanjohtaja. Johtoryhmässä voivat lisäksi olla edustettuina muut viranomaiset tai sidosryhmien edustajat. Kunnan johtoryhmä on kunnan kriisijohtamisorganisaation keskeinen toiminnallinen osa. (Korhonen 2010, 16.)

Kunnan kriisijohtamisorganisaation tehtävänä on toimia eri turvallisuustilanteissa kunnanjohtajan alaisuudessa johtamista tukevana kokonaisuutena. Kriisijohtamisen toiminnallinen kokonaisuus muodostuu ennakkoon varatuista ja varustetuista tiloista, tehtäviinsä koulutetusta henkilöstöstä sekä asianmukaisista johtamista tukevista välineistä ja viestiyhteyksistä. (Korhonen 2010, 17.) Kriisijohtamisen toimintamallia on havainnollistettu kuvassa 2.



Kuva 2. Kriisijohtamisen toimintaprosessi (Korhonen 2010, 10.)

6.8.1 Kriisiviestintä

Kriisit tapahtuvat nykyisin mediajulkisuuden rajapinnassa. Viestintä ei ole vain kriisijohtamisen strategian ytimessä – se on sen ydin. Yllätyksellisiä tilanteita varten kehitetyt valmiit suunnitelmat ja toimintamallit varmistavat sen, ettei organisaatio lamaannu kriisin eteen satuessa. (Korpiola 2011, 92.)

Viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu tiedon jakaminen. Tiedottamisen on oltava nopeaa, avointa, helposti ymmärrettävää, tehokasta, sekä luotettavaa. (Ström 2007, 29.) Viestinnällä viranomainen vastaanottaa, tuottaa ja jakaa informaatiota sekä toimii vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Viestinnän tarve kasvaa kriisitilanteissa. Kriisiviestinnässä tiedotusvastuu on aina tilanteessa johtovastuussa olevalla viranomaisella. (Korhonen 2010, 35.)

LOST-alueen tiedottamisessa noudatetaan Lohjan kaupungin tiedotusyksikön laatimia yleisiä viestinnän ohjeita sekä kriisi- ja erityistilanteita varten laadittua erillistä viestintäsuunnitelmaa. Kohotettaessa valmiutta tehostettuun tai täysvalmiuteen, Lohjan sairaanhoitoalueen johtaja tai lääkintä- ja valmiusjohtaja vastaa sairaanhoitoalueen sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta. Hän on tällöin kiinteässä yhteydessä kaikkiin tilanteissa mukana oleviin viranomaisiin. Kun tiedottaminen ei koske terveydenhuoltoa vaan muuta osaa perusturvasta (hallinto-, sosiaali- ja erityispalvelut), tiedotusvastuu on kaupunginjohtajalla, jota avustaa kaupungin poikkeusolojen johtoryhmä. (Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011, 22-23.)

7 Opinnäytetyön yhteenveto

Valmiussuunnitelman laatiminen ja koko prosessissa mukana olo oli kokonaisuudessaan haasteellinen, mutta mielenkiintoinen kokemus. Opin työn kautta mielestäni paljon aiheeseen liittyvästä teoriasta ja myös käytännöstä, mikä on hyödynnettävissä tulevaisuudessa vastaavanlaisissa työtehtävissä. Monet turvallisuusalaan liittyvät osa-alueet ovat mielestäni varsin lähellä toisiaan, jos katsotaan, mitkä asiat löytyvät aina perustuksista. Riskienhallinta, lainsäädäntö, organisaation sitoutuminen turvallisuuskulttuurin luomiseen – mm. kaikki nämä ovat yhteisiä piirteitä turvallisuusalalla. Lohjan kaupungilta työstä saamani virallinen kirjallinen palaute löytyy liitteenä tästä opinnäytetyöraportista. Palautteen perusteella työ on ollut onnistunut ja työelämää kehittävä.

Työn valmiiksi saaminen kesti kuitenkin pitkään ja se oli kaiken kaikkiaan varsin haasteellinen urakka, monestakin eri syystä. Työn tekeminen ja valmiiksi saattaminen oli pääasiassa vain minun ja Lohjan sosiaali- ja terveystoimen johtavan hoitajan Paula Lintusen tehtävä. Mukana

olleet muut henkilöt olivat lähinnä mukana vain kokouksissa ja niissä tehdyissä päätöksissä, mutta käytännössä kaikki materiaalin luominen tai sen hankkiminen eri lähteistä oli ainoastaan meidän kahden vastuulla. Näin iso työ, jossa huomioon on otettava yhden kunnan lisäksi myös kolme muuta kuntaa, on mielestäni liian iso urakka kahdelle henkilölle. Tällaisen työn ympärille pitäisi rakentaa työryhmä, jossa olisi mukana useita eri työhön liittyviä asiantuntijoita, ja näin ollen työ pystyttäisiin pilkkomaan pienempiin osa-alueisiin ja vastuuta jakamaan tasaisemmin. Lintusen mukaan työmäärä kasvoi suureksi, koska yhden henkilön piti tehdä puhelinsoittoja, lähettää sähköpostia ja hankkia tietoa useasta eri lähteestä työtä varten.

Työn valmiiksi saamisen viivästyminen aiheutti myös sen, että keskeinen työtä koskeva laki eli valmiuslaki ehdittiin päivittää paremmin nykyisiä varautumisen vaatimuksia vastaavaksi. Itse valmiussuunnitelma tehtiin kuitenkin vanhan valmiuslain pohjalle. Asia ei ole kuitenkaan siinä mielessä mitenkään erikoinen, sillä kaikki asiat päivittyvät ajan mittaan ja näin ollen kun valmiussuunnitelmaa seuraavan kerran päivitetään, on siinä otettava huomioon uuden valmiuslain tuomat muutokset kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa. Huomattavaa on, että uuden valmiuslain muutokset on otettava huomioon myös päivitettäessä kunnan yleistä ja muiden toimialojen valmiussuunnitelmia. Kyseessä on joka tapauksessa melko merkittävä varautumisen perusteita ja kunnan toimivaltuuksia sekä velvollisuuksia koskeva lakiuudistus, joten näillä perustein muutokset valmiussuunnitelmiin olisi syytä tehdä heti.

Monissa kunnissa, varsinkin pienemmissä, valmiussuunnitelmien laadinta on ollut heikkoa tai niitä ei ole tehty lainkaan. Lohjan kaupungilla on ollut samanlainen tilanne, mutta nyt tilanne on ainakin parantunut, kun myös uusi sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnitelma on valmistunut. Se on toivottavasti hyvä pohja, jota voidaan helposti päivittää tulevaisuudessa ja joka toimii sellaisenaan Lohjan lisäksi myös muissa yhteistoiminta-alueen kunnissa. Jatkossa on mielestäni tärkeää, että koko LOST-organisaatio (Lohjan lisäksi myös muut kunnat) tekevät tiivistä yhteistyötä valmiussuunnitelman ja ylipäätään varautumisen parissa ja mielellään liittäisivät varautumisen osaksi normaalia toimintaansa, johtamista ja päätöksentekoa. Näin toimien valmiussuunnitelmien laatiminenkin on helpompaa, eikä sitä tarvitse enää nähdä ylimääräisenä velvollisuutena organisaation kaiken muun toiminnan ohessa.

Lähteet

Airaksinen, T. & Vilkkä, H. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

Aine, A., Nurmi, V.-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. 2011. Moderni kriisilainsäädäntö. 1. painos. Helsinki: WSOY Pro.

Ahola, K., Nikula, A., Heinonen, I., Järvinen, S., Kopare, T., Nissinen, S., Pääkkönen, E., Saraste, E., Sarkasuo, Y., Ström, M., Weltner, A., Virpiaro, M. & Suhonen, S. 2009. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. 2. painos. Kerava: Savion kirjapaino.

Korhonen, J. 2010. Kunnan kriisijohtaminen. Pelastusopiston julkaisu. A-sarja: Oppimateriaalit. <http://info.pelastusopisto.fi/kirjasto/Sarja_A/A1_2010.pdf>

Korpiola, L. 2011. Kriisiviestintä digitaalisessa julkisuudessa. Kuopio: Suomen Graafiset Palvelut.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2008. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. <http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1057785#fi>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. Terveystieteiden valmiussuunnitteluopas. <<http://pre20031103.stm.fi/suomi/hao/julkaisut/stmopas2002-15.pdf>>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut. Opas kunnille ja kuntayhtymille. <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-10736.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilanteisiin. <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-7208.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö 2010. Ympäristöterveyden erityistilanteet. Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötahoille. <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1087414&name=DLFE-12714.pdf>

Ström, M. 2007. Varautuminen kunnassa. <[http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/E02228A5A7C53E74C225749100392CEA/\\$file/Strom2007.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/E02228A5A7C53E74C225749100392CEA/$file/Strom2007.pdf)>

Parmes, R., Frösen, K., Koivukoski, J., Liskola, K., Mäkinen, K., Piispanen, M., Riistaniemi, J., Söder, J. 2007. Varautumisen käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

Valtioneuvosto 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. <<http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/materiaalit>>

Lait ja asetukset

Valmiuslaki 22.7.1991/1080.

Valmiuslaki 1.3.2012/1552.

Pelastuslaki 29.4.2011/379.

Terveystieteidenhuoltolaki 30.12.2010/1326.

Terveysturvajärjestelmälaki 19.8.1994/763.

Muut tietolähteet

Lohjan kaupungin perusturvakeskus 2011. LOST-valmiussuunnitelma.

Kuvaluettelo

Kuva 1. Riskien suuruuden arviointi (PK-RH.)	9
Kuva 2. Kriisijohtamisen toimintaprosessi (Korhonen 2010, 10.)	21

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveystoimen valmiussuunnittelua koskeva lainsäädäntö.....	7
Taulukko 2. Osapuolet ja vastuut valmiussuunnitelman laatimisessa.	13

Liite 1 LOST-valmiussuunnitelman sisällysluettelo

1	JOHDANTO	5
2	VARAUTUMISEN PERUSTEET	6
2.1	Varautumista koskeva lainsäädäntö ja viranomaisohjeet	6
2.2	Valmiussuunnittelun lähtökohdat	7
2.3	Valmiustilat	8
3	LOST-ALUEEN VARAUTUMINEN NORMAALIAJAN HÄIRIÖTILANTEISIIN SEKÄ POIK- KEUSOLOIHIN	9
3.1	LOST-yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelman yhdenmukaisuus	9
3.2	LOST-alueen ympäristökuvaus	9
3.3	LOST-alueen riskien arviointi ja analyysi	10
4	HÄLYTYSOHJE	10
4.1	Hälytyskaaviot	10
4.2	Hätäilmoituslomake	11
5	ORGANISAATIO JA JOHTO-OHJE	11
5.1	LOST-organisaatio ja toiminta perusvalmiudessa	11
5.2	Tehostetun valmiuden ja täysvalmiuden organisaatiot	12
6	PERUSTURVATOIMINNAN TURVAAMINEN	12
6.1	Henkilöstösuunnittelu	13
6.2	Hallintopalveluiden varautuminen	14
6.3	Sosiaalipalveluiden varautuminen	14
6.4	Erityispalveluiden varautuminen	16
6.5	Terveyspalveluiden varautuminen	17
7	YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON OHJE	20
8	PSYKOSOSIAALISEN HUOLLON OHJE	21
9	TIEDOTUSOHJE	22
10	VIESTI- JA TIETOLIIKENNEOHJE	23
11	MATERIAALIN HANKINTA- JA HUOLTO-OHJE	24
11.1	Materiaalit ja niiden riittävyys	24
11.2	Muu materiaalin hankinta	25
11.3	Väestönsuojelumateriaali	26
12	KULJETUSOHJE	26
12.1	Sairaankuljetus	27
12.2	Muu kuljetustoiminta	28
13	VALMIUDEN YLLÄPITÄMINEN	29
13.1	Koulutus	29
13.2	Kustannukset	29
13.3	Valmiussuunnitelman päivityssuunnitelma	29

14	LÄHTEITÄ	29
15	LIITTEET	31
15.1	LIITE 1: Käsitteiden määritelmiä	31
15.2	LIITE 2: Toimintojen muutokset eri valmiusasteissa ja henkilöstön käyttö	32
15.3	LIITE 3: Hälytyskaaviot	33
15.4	LIITE 5: Energia-, vesi- ja lämpösopimukset	34
15.5	LIITE 6: Varavoima LOST-alueella	34
15.6	LIITE 7: Ensiapuasemat häiriö- ja kriisitilanteissa	35
15.7	LIITE 8: Majoituspalvelut ja väistötilavaraukset = kesken	37

Liite 2 LOST yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelman/opiskelijan arviointi

Lohjan kaupunki, Perusturvakeskus
Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alue Lost

LOST yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelman / opiskelijan arviointi

Laurea-Ammattikorkeakoulussa turvallisuusalan koulutusohjelmassa (Leppävaara) opiskeleva Ilpo Heikkinen on tehnyt opinnäytetyönä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen (LOST) valmiussuunnitelman.

Ipolla on hyvät valmiudet soveltaa tietojaan ja taitojaan ammattiopintoihin liittyvässä käytännön kehittämis- ja asiantuntijatehtävässä. Hän on tutustunut tutkimus- ja kehittämisympäristöön ja hankkinut ajankohtaista tietoa kaupungista ja valmiussuunnittelusta tehdessään Lohjan kaupungin yleisen valmiussuunnitelman ennen tätä opinnäytetyötä. LOST -alueen valmiussuunnitelma on juoheva jatko Lohjan kaupungin yleiselle valmiussuunnitelmalle. Hän osaa tutkimuksellisesti kehittää työelämää ja tuottaa uusia ratkaisuja.

Opinnäytetyöllä on selkeä yhteys työelämän ja LOST -alueen kehittämiseen ja uuden toimintajärjestelmän luomiseen. LOST yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelma korvaa alueen kuntien vanhat sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelmat. Opinnäytetyö on muodoltaan samanlainen kuin Lohjan sairaanhoitoalueen valmiussuunnitelma. Suunnitelmien välillä ei saa olla ristiriitaa.

Prosessin aikana Ilpo on osallistunut muutamaankin yhteistyökokoukseen työelämän kanssa. Valmiussuunnitteluprosessi olisi aikataulullisesti ollut sujuvampi jos suunnitelma olisi tehty organisaatiossa hankkeena. Silloin olisin voinut ohjaajana haastaa Ilpon tiiviimpään yhteistyöhön. Pyydetty turvallisuusohjeiden päivitykset eivät ole edenneet.

Opinnäytetyön tarkoitus on ollut selkeä ja aidosti työelämää kehittävä. LOST yhteistoiminta-alueen valmiussuunnitelmaa (versio 9/2011) on jo käytetty siinä tarkoituksessa, mihin se on tehty. Annan opinnäytetyölle ja Ilpon toiminnalle kokonaisarvosanan Hyvä.

Lohjalla 29.12.2011

Opinnäytetyön ohjaaja

Paula Lintunen
johtava hoitaja